



NOTE D'ANALYSE

# VOTE & HANDICAP

L'exercice du droit de vote des personnes en tutelle  
vivant en établissements médico-sociaux (EHPAD, MAS et FAM)

Elections 2020 et Covid-19

# Ce qu'il faut retenir :



1. L'Anesm (HAS) recommandait, **dès 2013**, de « rendre accessible l'exercice du droit de vote [en proposant] un accompagnement pour l'inscription sur les listes électorales » (Qualité de vie en MAS-FAM, p.62)
2. Cependant, pour les élections municipales de 2020, **seulement 11 % des MAS et FAM enquêtés ont tous leurs résidents inscrits sur les listes électorales.**
3. Malgré la réforme du 23 mars 2019 redonnant le droit de vote à toutes les personnes en tutelle, **28 % des établissements enquêtés expliquent ne pas mettre en place d'action pour aider la personne en tutelle à s'inscrire sur la liste électorale car ils ne la jugent pas capable de voter.**
4. Pour les personnes en situation de handicap et les personnes âgées en perte d'autonomie inscrites sur les listes électorales, le contexte de la COVID-19 invite à **repenser le « vote à distance » par procuration, par correspondance et par internet.**

Le 23 mars 2019, 300 000 personnes en tutelle ont recouvert leur droit de vote. Parmi elles, 1 364 majeurs se sont inscrits en vue des élections européennes (INSEE – 2019). En mai 2019, 95% de ces personnes n'étaient donc pas encore inscrites sur les listes électorales : une grande majorité d'entre elles vit en établissement, dont en MAS et en FAM. Pour ces établissements, l'Anesm (qui a fusionné avec la HAS) recommandait, dès 2013, de « rendre accessible l'exercice du droit de vote [en proposant] un accompagnement pour l'inscription sur les listes électorales » (Qualité de vie en MAS-FAM, p.62). Mais cette problématique peut également concerner les EHPAD, et notamment les unités Alzheimer ou les PASA (pôles d'activités et de soins adaptés) ou certains services sanitaires (unités EVC-EPR, USLD, services psychiatriques, etc.). Cet accompagnement apparaît comme d'autant plus important que l'inscription sur la liste électorale est une obligation de l'article L. 9 du Code électoral.

Or la procédure d'inscription sur la liste électorale n'est pas toujours simple (carte d'identité ou passeport, justificatif de domicile, aide humaine éventuelle pour se déplacer ou remplir le dossier en ligne, etc.). Le programme de recherche VOTHAN 2016-2019 montre que les personnes vivant en établissement ont deux à trois fois moins de chance d'être inscrites sur les listes électorales que les autres. En outre, le fait d'avoir une mesure de protection est la modalité la plus prédictive de la non-inscription sur les listes électorales<sup>1</sup>.

On peut également mentionner une étude suisse sur les « EMS » (l'équivalent de nos « Ehpad » en France) qui décrit le processus de réinterprétation des capacités de vote des personnes<sup>2</sup> par les professionnels qui les représentent juridiquement (en tant que mandataires) ou socialement (en tant qu'accompagnants). Ce processus de réinterprétation s'appuie sur au moins trois dimensions : « celle que le représentant a de lui-même ; celle qu'il a des potentialités de compréhension de la personne qu'il représente et de leur relation ; celle qu'il a du fonctionnement de l'institution démocratique »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Baudot P-Y., Braconnier C., Bouquet M-V., Gabalda, Martin G., « Y a-t-il un vote des personnes handicapées en France ? Enquête VOTHAN : approche quantitative d'une discrimination électorale », séminaire EHESS, Handicap Exercice des droits et participation, 21 février 2019

<sup>2</sup> Lucas B., Lloren A., La vieille dame et le politique : la participation électorale des personnes âgées dépendantes. vol. 10, n° 2, 2008. [En ligne] mis en ligne le 09 janvier 2015, consulté le 10 février 2020. URL : <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1479>

<sup>3</sup> Desjeux C., Vote et handicaps. Vers une éthique de la vulnérabilité. Pour aller au-delà d'une société inclusive. PUG : Grenoble, 2020.

Dans la première dimension, le travail de réinterprétation amène certains professionnels à se sentir plus ou moins légitimes pour accompagner l'exercice du droit électoral, ou plus ou moins capables pour expliquer le processus électoral. Dans la seconde, que le pays donne la possibilité, ou non, à un juge des tutelles de retirer le droit de vote, les professionnels peuvent réinterpréter cette capacité. Aussi certains « doutent que les résidents soient encore capables de voter ou politiquement compétents pour comprendre les enjeux soumis au vote. Certaines familles [...] semblent également partager ce sentiment »<sup>4</sup>. Enfin, l'implication et le rapport à la politique du professionnel peuvent également jouer sur l'interprétation de sa légitimité à accompagner une personne en situation de handicap ou sur la perception qu'il aura des capacités de la personne à voter. Par exemple, des professionnels qui ne votent pas, ou se désintéressent des débats politiques, pourront avoir une appréciation différente de la valeur de l'acte de voter par rapport à des personnes qui exercent un mandat électoral ou qui sont engagées dans la vie associative et politique.

Dans ce contexte, Handéo a souhaité mieux connaître les freins auxquels sont confrontées les personnes venant de recouvrir leur droit de vote, pour s'inscrire sur les listes électorales ou pour exercer leur droit lorsqu'elles vivent dans un établissement médico-social ou sanitaire, et plus particulièrement en MAS et en FAM.

---

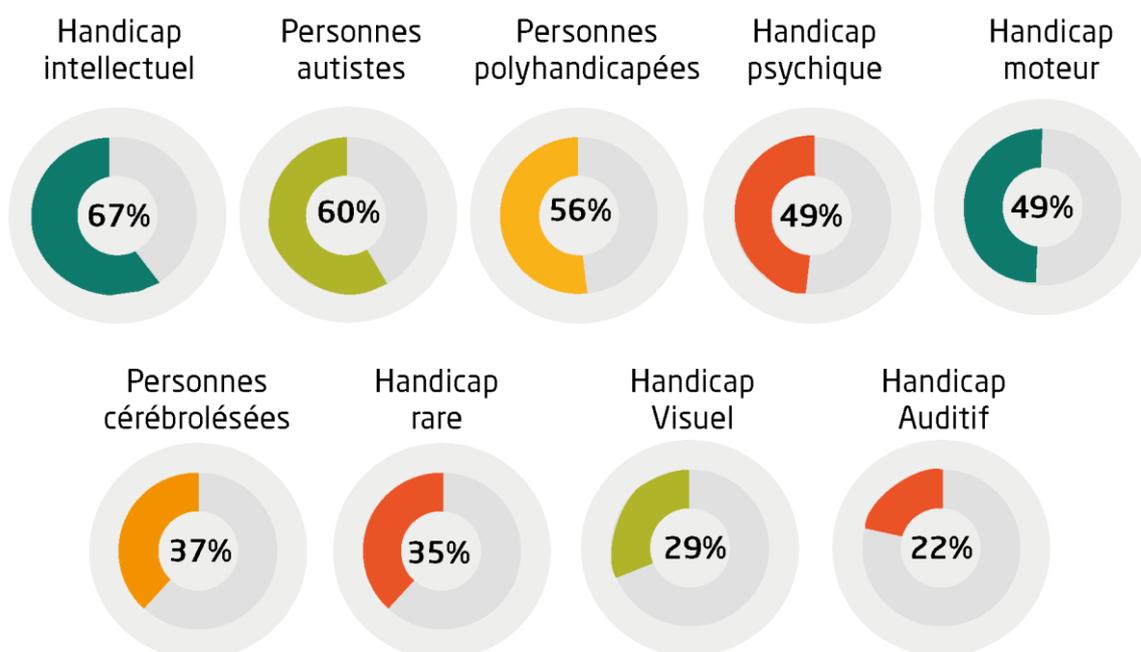
<sup>4</sup> Lucas B., Lloren A., La vieille dame et le politique : la participation électorale des personnes âgées dépendantes. vol. 10, n° 2, 2008. [En ligne] mis en ligne le 09 janvier 2015, consulté le 10 février 2020. URL : <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1479>

## L'inscription sur les listes électorales

31 MAS et 32 FAM ont répondu au questionnaire qui a été diffusé du 17 octobre 2019 au 20 mars 2020.

12 établissements sont en Bretagne, 9 en Ile-de-France, 2 en Occitanie, 11 en PACA, 3 dans le Grand-Est, 8 dans les Hauts-de-France, 1 en Centre-Val-de-Loire, 8 en Nouvelle-Aquitaine, 6 en Auvergne-Rhône-Alpes, 2 en Bourgogne-Franche-Comté, 1 en Normandie.

Parmi ces établissements, les publics principaux accompagnés sont les suivants :



Avant les élections municipales de 2020, ces établissements accompagnent en moyenne 43 personnes, dont une moyenne de 37 personnes en tutelle. Parmi ces établissements, 45 % n'ont aucune personne inscrite sur les listes électorales et 19 % ont moins d'un dixième des personnes accompagnées inscrites sur les listes électorales. Seulement 11 % des MAS et FAM enquêtés ont tous leurs résidents inscrits sur les listes électorales.

29 % des MAS et des FAM enquêtés indiquent aborder la question du vote des personnes en situation de handicap dans leur projet d'établissement.

Cependant, l'extrait du projet d'établissement mentionné dans le questionnaire par ces MAS et FAM n'aborde pas directement le thème du vote, mais des grands principes comme la promotion de la citoyenneté, la participation à la vie sociale ou l'exercice des droits. Le Conseil de la Vie Sociale peut être mentionné pour illustrer la mention du thème du vote, mais il ne s'agit pas des élections nationales.

27 % des établissements enquêtés indiquent que depuis la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice, au moins une personne en tutelle a demandé à être aidée pour s'inscrire sur les listes électorales.

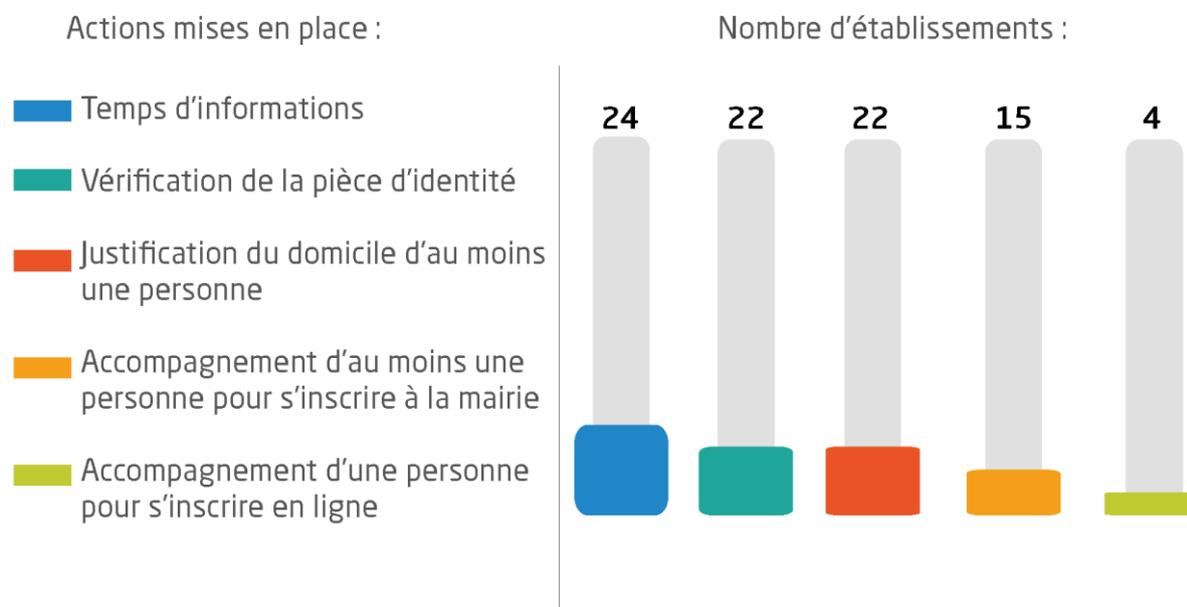
38 % des établissements enquêtés ont mis en place des actions pour aider les personnes à s'inscrire sur les listes électorales. Parmi les établissements qui n'ont mis aucune action en place :

- 32 établissements expliquent que personne n'en a fait la demande.
- 24 établissements disent qu'ils ne jugent pas la personne en tutelle capable de voter.

Des établissements précisent que :

- Le « développement mental [est] compris entre 3 mois et 2 ans dans l'établissement ».
  - Le « public dont le niveau de handicap notamment intellectuel est extrêmement sévère, et non en capacité d'appréhender le sujet ».
  - « Les adultes accueillis sont en situation de polyhandicap lourd : déficience profonde, pas d'accès au langage verbal, très peu de compréhension sauf en situation directe ».
- 6 établissements considèrent que ce n'est pas leur mission d'aider les personnes à s'inscrire sur les listes électorales.
  - 1 FAM explique que tous les résidents sont déjà inscrits.
  - 1 établissement enquêté pense encore que le droit de vote peut être retiré aux résidents en tutelle : « Certains de nos résidents votent selon le contenu de leur mesure de protection (maintien du droit ou non) ».

Parmi les établissements qui ont mis en place une action pour faciliter l'inscription sur les listes électorales :



Lorsqu'une action a été mise en place pour faciliter l'inscription sur les listes électorales, 27 % des établissements en informent systématiquement le tuteur.

Lorsque la personne accueillie dans la MAS ou le FAM est inscrite sur la liste électorale, c'est systématiquement via l'établissement pour 27 % des répondants.

Enfin, pour les établissements enquêtés, les plus grandes difficultés pour permettre l'inscription sur les listes électorales des personnes en tutelle portent sur :

- L'accompagnement des déficiences ou troubles le jour du vote
- La mise à disposition humaine pour permettre cet accompagnement
- La compréhension et le recueil de l'avis des personnes qui ont une déficience intellectuelle sévère ou des troubles cognitifs importants
- L'acceptation de la réforme par la société, les tuteurs, les agents de mairie ou les professionnels de l'établissement
- Le désintérêt de certaines personnes en situation de handicap sur le sujet
- Le risque d'influencer la personne
- L'absence de photo sur les bulletins ou le manque de programme en FALC

Le questionnaire montre encore une difficulté à penser spécifiquement l'exercice du droit de vote des personnes avec une forte dépendance cognitive. En outre, certains agents de mairies ne semblent pas avoir connaissance de la réforme. Par exemple, pour les élections municipales de 2020, il a pu être observé dans certaines mairies ou annexes de la Réunion des formulaires d'inscription pour les listes électorales qui n'avaient pas été actualisés. Ils indiquaient encore décembre comme date limite et non février.

REPUBLIQUE FRANÇAISE  
cerfa  
N° 51114 8 01

### INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES DES CITOYENS FRANÇAIS

#### Recommandations générales

- 1 – Pour que votre inscription sur les listes électorales soit effective au 1er mars de l'année prochaine, votre **formulaire de demande d'inscription et les pièces justificatives (voir la rubrique « documents à fournir » ci-dessous) doivent impérativement être parvenus en mairie avant le 31 décembre de cette année. Il est donc fortement conseillé d'envoyer votre demande à votre mairie avant le 15 décembre.**
- 2 – Veillez à remplir le formulaire en lettres majuscules de façon lisible.
- 3 – Notez impérativement vos coordonnées à la fin du formulaire afin que la mairie puisse vous contacter au cas où votre demande serait incomplète. La communication d'une adresse de courrier électronique est fortement recommandée afin qu'un accusé de réception sous format informatique puisse vous être adressé.
- 4 – En l'absence d'accusé de réception de la part de votre mairie, par courrier ou par courriel, assurez-vous avant la fin de l'année en cours que votre demande a bien été reçue par les services compétents.

#### Documents à fournir

Afin que votre inscription soit prise en compte, vous devez impérativement faire parvenir au service des élections de votre mairie les trois types de documents suivants :

- 1 – **Le formulaire d'inscription dûment renseigné**  
Veillez à être le plus clair et lisible possible, et à bien remplir toutes les rubriques du formulaire qui vous concernent.
- 2 – **Une photocopie d'un titre d'identité et de nationalité en cours de validité**  
Vous adresserez à votre commune une photocopie lisible de votre pièce d'identité en cours de validité :
  - carte nationale d'identité (photocopie recto verso) ;
  - ou passeport (photocopie de la double page où figure votre photo) ;
  - ou permis de conduire (valable uniquement s'il est accompagné d'un justificatif de nationalité).
- 3 – **Un justificatif de domicile**  
Seront acceptées :
  - les pièces prouvant que vous êtes domicilié dans la commune où vous souhaitez être inscrit(e) (facture d'électricité, de gaz ou de téléphone fixe). Veillez à ce que les factures soient établies à votre nom et prénom et qu'elles ne datent pas de plus de 3 mois ;
  - ou les pièces permettant de prouver que vous êtes inscrit(e), pour la cinquième fois et sans interruption, au rôle d'une des contributions directes communales ou que votre conjoint répond à ces conditions.

**Cas particuliers :**

- Les personnes domiciliées chez un parent ou un tiers sont invitées à prendre contact avec leur mairie pour connaître les justificatifs à fournir.
- Pour les personnes résidant à l'étranger, seront acceptées :
  - les pièces prouvant que vous êtes inscrit(e) au rôle des contributions directes de la commune sur la liste électorale de laquelle vous souhaitez être inscrit(e) ;
  - ou
  - un certificat d'inscription au registre des Français établis hors de France et les pièces prouvant que la commune sur la liste de laquelle vous souhaitez être inscrit(e) est soit : votre commune de naissance ; la commune de votre dernier domicile en France ; la commune de votre dernière résidence en France, à condition que cette résidence ait été de six mois ou moins ; la commune sur la liste électorale de laquelle est né, est inscrit ou a été inscrit un de vos ascendants ; la commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit un de vos parents au quatrième degré.

NB : la mention « inscrit(e) au registre des Français établis hors de France » suivi du cachet de l'ambassade ou du poste consulaire compétent et de la date apposés à la ligne du « cachet de la mairie » vaut certificat d'inscription.

**Pour toute difficulté ou en cas de situation individuelle particulière, n'hésitez pas à contacter :**

- le service des élections de votre mairie, pour une inscription en France ;
- l'ambassade ou le poste consulaire dont vous dépendez, si vous résidez à l'étranger.

Un autre exemple est une mère qui indique n'avoir pas pu inscrire son enfant sur les listes électorales car l'agent « n'aurait pas estimé la personne en capacité de voter » (la mère était pourtant dans les délais d'inscription et son enfant était majeur). Enfin, plusieurs personnes en situation de handicap font remonter des lieux de vote encore inaccessibles pour des personnes en fauteuil (par exemple, certains bureaux de vote à la Réunion ou en Seine-et-Marne).

## La préparation au vote pour les élections municipales de 2020

En vue des élections municipales de 2020, 54 % des établissements enquêtés avaient prévu de mettre en place des actions spécifiques pour aider les personnes à aller voter le jour du vote : échange et partenariat avec la municipalité, visite du lieu de vote, information sur la manière dont se déroule le vote et atelier de sensibilisation (des personnes et/ou des familles), accompagnement au bureau de vote, mise en place d'un transport adapté, lecture des professions de foi, échanges avec les tuteurs, informations et affiches en FALC, utilisation du Kit Handéo, augmentation du nombre de professionnels le dimanche.

Cependant, avec le contexte de la COVID-19, il est difficile de savoir si ces actions ont pu effectivement être mises en place. Sans reprendre la polémique qui a animé les médias concernant le maintien du premier tour des municipales, on peut néanmoins relever que l'annonce en escalier entre le jeudi 12 mars et le samedi 14 mars n'a pas permis à certaines personnes de s'organiser pour les élections et demander une procuration pour les élections qui ont été, en partie, maintenues. Cet événement sera peut-être l'occasion de repenser le « vote à distance ».

Dans ce sens, le gouvernement a prévu des aménagements pour faciliter « le recueil des procurations en élargissant, [pour le 28 juin], le champ des personnes auprès desquelles les délégués des officiers de police judiciaire peuvent se déplacer et en prévoyant, de manière pérenne, que le recueil [puisse] avoir lieu dans des lieux accueillant du public<sup>5</sup> ». Pour les élections suivantes, on peut également rappeler que la procuration peut se faire à tout moment de l'année. Or, en pratique, les personnes ont tendance à anticiper cette modalité uniquement à l'arrivée des élections. Par ailleurs, le vote par correspondance qui avait été supprimé en 1975 au profit de la procuration, pourrait être envisagé de nouveau comme une alternative, voire être proposé de manière électronique. Paradoxalement, pour des élections professionnelles (qui permettent aux salariés d'une structure d'élire des représentants du personnel), la procuration n'est pas possible, mais le vote par correspondance<sup>6</sup> ou par

---

<sup>5</sup> Article 4 du Décret n° 2020-742 du 17 juin 2020 prévoyant des dispositions spécifiques en vue du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon prévu le 28 juin 2020 et adaptant certaines dispositions du code électoral

<sup>6</sup> Article R2122-72 du Code du travail

internet<sup>7</sup> est autorisé sous certaines conditions. Le vote par correspondance ou par voie électronique existe également pour les élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger<sup>8</sup>.

En effet, le contexte de la COVID-19 augmente les contraintes de vote et réduit les ressources humaines pour aider aux gestes liés au vote. Par exemple, les personnes en tutelle ayant une « infirmité certaine » ne peuvent se faire aider par les professionnels qui travaillent dans l'établissement qui les accueillent (L. 64 du Code électoral). Aussi, certaines mairies avaient accepté au premier tour des élections municipales que les assesseurs accompagnent la personne en tutelle dans l'isoloir pour l'aider à mettre son bulletin dans l'enveloppe. Cependant avec le respect des gestes barrières et de la distance physique, plusieurs assesseurs de mairies ont d'ores et déjà indiqué que cela ne serait pas possible pour le second tour. Au regard du contexte de la COVID-19, certaines mairies invitent donc au vote par procuration. Cependant, les résidents de MAS, FAM ou d'EHPAD n'ont pas toujours de contacts avec des habitants de la commune de l'établissement (si c'est l'établissement qui a été indiqué comme lieu de résidence). Il n'est donc pas toujours possible de faire une procuration.

Une autre alternative pourrait être d'utiliser les bulletins qui sont adressés au domicile de la personne. Cependant, il n'existe pas de données sur la manière dont cette procédure se met effectivement en place pour les établissements médico-sociaux. La circulaire du 17 février 2017 référencée n° INTA 1702264C dit que :

« S'il souhaite utiliser un des bulletins de vote mis à sa disposition dans la salle de vote, il prend également les bulletins d'au moins deux candidats, afin de préserver le secret de son vote. **Il peut également ne prendre aucun bulletin et utiliser l'un des bulletins qui lui ont été adressés à domicile** » (réponse du ministre de l'Intérieur à la question écrite n°32882 du député M. Bernard Derosier publiée au Journal Officiel du 13 septembre 1999).

---

<sup>7</sup> Article R2314-5 du Code du travail

<sup>8</sup> Article 1 de la loi n° 2003-277 du 28 mars 2003 tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger

Sous réserve que les bulletins soient reçus, plusieurs scénarii alternatifs ont pu être envisagés par les établissements afin de maintenir le vote secret, d'utiliser les bons bulletins et une enveloppe « homologuée » :

- L'établissement accompagne la personne, au sein l'établissement médico-social, pour choisir son candidat. La personne ne prend alors qu'un seul bulletin qu'elle mettra dans sa poche le jour du vote. Arrivée au bureau de vote, elle prendra une enveloppe sur la table et mettra seule, dans l'isoloir, son unique bulletin (si elle n'est pas en tutelle, elle pourra d'ailleurs se faire aider par un des professionnels de l'établissement).
- Les résidents choisissent seuls, ou avec de l'aide, leur bulletin de vote dans l'établissement, et le plient. Arrivés au bureau de vote, les résidents les plus habiles pourront aider ceux qui auront du mal à glisser leur bulletin dans l'enveloppe. Des répétitions ont pu être faites pour vérifier que la pair-aidance pouvait fonctionner.
- Il n'est pas inscrit dans le Code électoral que la mairie n'a pas le droit d'envoyer d'enveloppe. Cependant l'article 64 du Code électoral dit également que la personne doit prendre une enveloppe. Dans ce cas, au regard du contexte particulier, certains professionnels ont demandé à la mairie de récupérer des enveloppes « homologuées » (les mairies les reçoivent quelques jours avant les élections). Ensuite, les professionnels ont imaginé aider la personne, dans l'établissement médico-social, à mettre le bulletin dans l'enveloppe « homologuée ». Arrivée au bureau de vote, la personne en situation de handicap ou la personne âgée dépendante prendrait une enveloppe et des bulletins sur la table et se rendrait dans l'isoloir. Une fois dans l'isoloir, elle jetterait l'enveloppe et les bulletins pris sur la table et garderait l'enveloppe préalablement remplie au sein de l'établissement.
- Certains établissements ont envisagé l'éventualité de fournir un équipement de protection qui pourrait sécuriser les assesseurs et ont rappelé que l'article D61-1 précise que « Les techniques de vote doivent être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit le type de ce handicap. Le président du bureau de vote prend toute mesure utile afin de faciliter le vote autonome des personnes handicapées ».

## Recommandations

Au regard de ces éléments, on peut observer un écart important entre les recommandations de bonnes pratiques nationales concernant les inscriptions sur les listes électorales et les pratiques des professionnels en établissements médico-sociaux. Les difficultés d'acceptation de la réforme du 23 mars 2019, mais également sa complexité pour comprendre qui peut, ou non, assister une personne en tutelle pour réaliser les gestes liés au vote et qui peut être désigné pour une procuration par une personne majeure protégée est également un frein à la dynamique d'inscription sur les listes électorales.

Par ailleurs lorsque la personne accueillie en établissement est effectivement inscrite sur les listes électorales, il peut être recommandé de sensibiliser et communiquer sur les possibilités de procuration très en amont des élections. Cependant cette alternative n'est pas toujours réalisable. En outre, sa mise en place systématique pourrait nuire à la dynamique d'ouverture de l'établissement et des liens que la personne peut entretenir avec l'extérieur. Enfin, les affaires de fraudes et de litiges électoraux, notamment dans les EHPAD<sup>9</sup>, peuvent contribuer à véhiculer une mauvaise représentation de la procuration par des personnes en tutelle.

L'ensemble de ces freins identifié au cours de l'étude sont néanmoins des difficultés qu'un certain nombre d'ESSMS ont su dépasser pour permettre aux personnes d'accéder à l'exercice de leur droit de vote.

---

<sup>9</sup> Fraude électorale à Marseille : la police se penche sur des procurations dans un Ehpad, faites à l'insu des proches. Sud-Ouest le 19 Juin 2020



DONNER LES MOYENS  
À CHACUN D'ÊTRE CITOYEN



## Découvrez les autres outils «Vote & Handicap» de Handéo :

Le guide de bonnes pratiques  
«Vote & Handicap»



Le tutoriel vidéo



Le Kit de sensibilisation



Le guide Covid-19 pour mieux articuler protection et autonomie des personnes pendant l'exercice du droit de vote



www.handéo.fr